Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7091**
18. Wahlperiode 16.12.2015

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Lisa Paus, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ekin Deligöz, Dr. Thomas Gambke, Dr. Tobias Lindner, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/6281, 18/7086 –

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Personenbezogene Dienstleistungen müssen individuell und passgenau ausgestaltet sein, um erfolgreich zu wirken. Dies gilt vor dem Hintergrund heterogener und zunehmend komplexer Problemlagen vieler Arbeitsloser gerade auch im Bereich der Arbeitsförderung. Aus diesem Grund steht die Anwendung des jetzigen Vergaberechts bei arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen seit langem in der Kritik. Dabei werden Verfahren angewendet, die für technische Aufträge oder die Anschaffung von Computern und Büromöbeln konzipiert wurden – nicht aber dafür, Menschen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Durch das Nachfragemonopol der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Jobcenter und die Zentralisierung des Einkaufs hat ein Qualitäts- und Preisverfall stattgefunden, der zu standardisierten Massenmaßnahmen und einem Innovationsstau statt zu hochwertigen Angeboten führt. Die Prozesse sind intransparent, und bei der Zuschlagserteilung ist vornehmlich der Preis und nicht die Qualität der Angebote ausschlaggebend. Zu beobachten ist eine Marktkonzentration. Dies drückt sich unter anderem darin aus, dass – regional unterschiedlich stark ausgeprägt – im Bereich der Regionaldirektionen bis zu 60 Prozent des Auftragsvolumens an lediglich fünf Bildungsträger geht. Der zunehmende Preisdruck hat darüber hinaus zu einer spürbaren Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bei den Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen geführt. Etliche Anbieter haben sich sogar vom Markt zurückgezogen.

Diese Kritik teilen nahezu alle Akteure, Verbände, Institutionen und Gewerkschaften, die an der Erbringung von Arbeitsmarkt- und sozialen Dienstleistungen beteiligt sind. Diese haben sich zu einem Bündnis zusammengeschlossen, um die anstehende Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien zur Modernisierung des europäischen Vergaberechts in Deutschland zu begleiten. Die EU-Richtlinien werden grundsätzlich sehr

begrüßt. Darin werden die Besonderheiten von sozialen Dienstleistungen anerkannt und neue Spielräume eröffnet, mit denen diesen spezifischen Bedarfen Rechnung getragen werden kann.

Im nun vorgelegten Entwurf des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes werden die gegebenen Spielräume jedoch bei weitem nicht ausgeschöpft. Damit wird die Bundesregierung auch ihren selbst gesteckten Zielen nicht gerecht. Sie hatte in ihren im Januar 2015 im Kabinett beschlossenen Eckpunkten zum einen die „Eins zu eins"-Umsetzung der EU-Richtlinien in deutsches Recht und zum anderen ein deutlich erleichtertes Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen angekündigt. Beide Versprechen werden mit dem Gesetzentwurf nicht eingelöst. Das kritisiert auch das Bündnis.

Der Verweis auf Regelungsmöglichkeiten in der Vergabeverordnung stellt keine Verbesserung dar, zumal die Verordnung ohne Beteiligung des Parlaments auf den Weg gebracht werden wird. Ohne verbindliche gesetzliche Regelungen besteht die große Gefahr, dass es bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen kaum zu Verbesserungen gegenüber dem Status quo kommen wird. Angesichts der verhärteten Langzeitarbeitslosigkeit, der vielen Langleistungsbezieher und der nach wie vor großen Zahl benachteiligter Jugendlicher in Deutschland wäre das fatal.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

für Arbeitsmarktdienstleistungen und andere soziale Dienstleistungen Regelungen zu schaffen, die dem Grundsatz „So viel Vergaberecht wie nötig und so viel Sozialrecht wie möglich" gerecht werden und dadurch passgenaue und qualitativ hochwertige Angebote erlauben. Dafür müssen im Vergabemodernisierungsgesetz die folgenden Punkte umgesetzt werden:

1. Für soziale Dienstleistungen wird ein eigenes vereinfachtes Vergaberegime geschaffen, das eine flexible Verfahrenswahl und -gestaltung ermöglicht. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ziele des Sozialrechts nicht von der Logik des Vergaberechts überlagert werden. Eine Gleichrangigkeit der unterschiedlichen Verfahren einschließlich des wettbewerblichen Dialogs ist sicherzustellen.
2. Das vereinfachte Vergaberegime muss auch unterhalb des Vergabeschwellenwerts von 750.000 Euro gelten. Dadurch wird verhindert, dass in diesem für die Vergabe von sozialen Dienstleistungen überwiegend relevanten Bereich ein anderes und strengeres Verfahren angewendet wird als oberhalb des Schwellenwerts.
3. Um den nach wie vor dominierenden Preiswettbewerb durch einem Qualitätswettbewerb abzulösen müssen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wie Personalschlüssel oder tarifliche Entlohnung in die Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses und damit des wirtschaftlichsten Angebots einbezogen und bei der Zuschlagserteilung berücksichtigt werden.
4. Auffällig niedrige Angebote müssen überprüft werden, um sicherzustellen, dass nur Bieter zum Zuge kommen können, die gesetzliche und tarifliche Vorgaben einhalten. Gravierende Verstöße gegen Umwelt-, Arbeits- und Sozialrecht müssen zwingend zum Ausschluss von Bietern vom Verfahren bzw. zur Aufhebung des Auftrages führen.
5. Der Verweis auf nach dem Tarifvertragsgesetz für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge ist als explizite Voraussetzung für die Ausführung von öffentlichen Aufträgen aufzuführen.

Berlin, den 15. Dezember 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Heterogene und komplexe Problemlagen erfordern passgenaue Unterstützungsangebote. Diese Maxime gilt für alle sozialen Dienstleistungen, aber auch und gerade für die Arbeitsmarktpolitik. Nur mit individuell zugeschnittenen Strategien und Maßnahmen lassen sich nachhaltige Integrationen in den Arbeitsmarkt erreichen. Auch Bundesarbeitsministerin Nahles erkennt dieses Prinzip an, wenn sie in ihrem Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit schreibt: „Für diese komplexe Realität gibt es kein Patent-Rezept. Für jeden Einzelnen muss es passgenaue Hilfen geben." (vgl. „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern"). Die Praxis zeigt aber, dass viele Arbeitslose nicht nach dieser Maxime unterstützt werden.

Um das zu ändern, sind u. a. Änderungen bei der Vergabepraxis erforderlich. Die EU-Richtlinien zur Modernisierung des Vergaberechts bieten hierfür eine sehr gute Grundlage. Die Chance wird aber von der Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinien in deutsches Recht bisher nicht genutzt. Weder der vorgelegte Gesetzentwurf, noch der vorliegende Diskussionsentwurf zur Neufassung der Vergabeverordnung (VgV) nutzen die gegebenen Spielräume für eine gesetzlich festgeschriebene eigenständige und ausdifferenzierte Regelung der Vergabe von sozialen Dienstleistungen.

Erforderlich ist die Klarstellung, dass die Leistungserbringung im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses nicht dem Vergaberecht unterliegt (vgl. dazu auch den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu weiteren Aspekten der Vergaberechtsmodernisierung). Darüber hinaus müssen im Vergaberecht selbst die unterschiedlichen Verfahrensarten des Vergabeverfahrens gleichberechtigt nebeneinander stehen und es muss sichergestellt werden, dass – wie in der EU-Richtlinie verankert – die öffentlichen Auftraggeber der Notwendigkeit, Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen sowie den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, der Einbeziehung und Ermächtigung der Nutzer und dem Aspekt der Innovation Rechnung tragen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vielfalt unterschiedlicher Vergabeverfahren in diesem Sinne angewendet werden kann und nicht auf die öffentliche Ausschreibung reduziert wird. Dringend notwendig ist dafür auch die sogenannte freihändige Vergabe weiter zu ermöglichen. Nur so ist gewährleistet, dass den im Sozialrecht verankerten Prinzipien, wie etwa dem Wunsch- und Wahlrecht der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen, Rechnung getragen wird.

Es ist auch notwendig, bei der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses und des wirtschaftlich günstigsten Angebots alle Dimensionen von Qualität zu berücksichtigen und sich dabei nicht nur auf die Ergebnisqualität bspw. durch Berücksichtigung von Integrations- oder Abbruchquoten zu beschränken. Die Fixierung allein auf Ergebnisquoten kann entweder ein „Creaming", d. h. eine Bestenauslese bei der Teilnahmeauswahl zur Folge haben oder aber die im Integrationsprozess wichtige Erreichung von Zwischenzielen bei der Verbesserung von Arbeits- oder Ausbildungsfähigkeit wird bei der Erfolgsbemessung von Maßnahmen ausgeblendet.

Zudem wurde im Governancebericht zum SGB II die Praxis kritisiert, Maßnahmen „voll zu machen", auch wenn diese Maßnahmen für die zugewiesenen Teilnehmer nicht als passgenau eingestuft werden (vgl. BMAS, Forschungsbericht 437, S.79). Darüber hinaus sind bei der Beschränkung auf Integrations- oder Abbruchquoten auch „Creaming-Effekte" zu beobachten, d. h. gerade die Arbeitslosen, die einer Förderung besonders bedürfen, gehen leer aus. Dies bestätigen auch die unterdurchschnittlichen Aktivierungsquoten von SGB-II-Beziehern, Arbeitslosen über 55 Jahren und Langzeitarbeitslosen (vgl. Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 10.03.2015 auf die Schriftliche Frage mit der Arbeitsnummer 220).

Um die Qualität von Maßnahmen besser zu gewährleisten, muss daher zukünftig neben der Ergebnisqualität auch die Strukturqualität (z. B. Ausstattung des Bieters, Angebotsbreite der Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrages betrauten Personals) und die Prozessqualität (u. a. Organisation des Ausbildungsablaufs, Einbindung der Anbieter in die Strukturen der örtlichen Hilfeangebote, Gesamtkonzept) bei der Zuschlagsbewertung herangezogen werden. Auch der Betreuungsschlüssel und die tarifliche Entlohnung müssen zentral berücksichtigt werden, da der Erfolg von Maßnahmen maßgeblich davon abhängt, dass die Menschen qualifiziert betreut werden. Bei der Operationalisierung dieser Kriterien kann an die österreichischen Erfahrungen angeknüpft werden. Dort werden bspw. über Vorgaben Kriterien zur Messung des Maßnahmeerfolgs vorgegeben, die je nach Maßnahmeart und -ziel differieren können. Die Maßnahmen werden außerdem durch regionale Kursbetreuungen und -kontrollen begleitet, die für die Qualitätssicherung bei der Durchführung zuständig sind. Möglich ist auch die Setzung von Mindestbedingungen bei den Personalstandards der Bieter.

Der Tendenz von Monopolisierung muss entgegengesteuert werden. Damit den Bedarfen der Arbeitsuchenden

besser Rechnung getragen wird und die Besonderheiten der lokalen Arbeitsmärkte mehr zum Tragen kommen, muss das Vergabeverfahren stärker dezentralisiert werden. Dies kann in einem ersten Schritt durch die Erstellung der Leistungsbeschreibungen durch die örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcenter erreicht werden. Auch das Verfahren selbst muss präzisiert, verbindlich und transparent gestaltet werden, etwa im Umgang mit auffällig niedrigen Angeboten und bei Verstößen gegen das Umwelt-, Arbeits- und Sozialrecht. Hierzu gehört auch der Verweis auf die nach dem Tarifvertragsgesetz für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge als explizite Voraussetzung für die Ausführung von öffentlichen Aufträgen, um illegales Lohndumping zu verhindern.

Das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz gilt ab einem Schwellenwert ab 750.000 Euro. Es ist konsequent und notwendig, ein differenziertes Sozialvergaberecht für soziale Dienstleistungen auch für den Unterschwellenbereich festzuschreiben und damit sicherzustellen, dass gleiche Regelungen für die Vergabe von sozialen Dienstleistungen unterhalb und oberhalb des Schwellenwertes gelten.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333